PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LABORAL POLICIAL

José María Pacori Cari

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín en el Perú

Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo

Contencioso Administrativo

Finalidad

La acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

La acción contencioso administrativa se denominará proceso contencioso administrativo.

Principios

1. **Principio de integración.-** Los jueces no deben dejar de resolver el conflicto de intereses o la incertidumbre con relevancia jurídica por defecto o deficiencia de la ley.

2. **Principio de igualdad procesal.-** Las partes en el proceso contencioso administrativo deberán ser tratadas con igualdad, independientemente de su condición de entidad pública o administrado.

3. **Principio de favorecimiento del proceso.-** El Juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa.

4. **Principio de suplencia de oficio.-** El Juez deberá suplir las deficiencias formales en las que incurran las partes, sin perjuicio de disponer la subsanación de las mismas en un plazo razonable en los casos en que no sea posible la suplencia de oficio.

Actuaciones impugnables

1. Los actos administrativos y cualquier otra declaración administrativa.
2. El silencio administrativo, la inercia y cualquier otra omisión de la administración pública.
3. La actuación material que no se sustenta en acto administrativo.
4. La actuación material de ejecución de actos administrativos que transgrede principios o normas del ordenamiento jurídico.
5. Las actuaciones u omisiones de la administración pública respecto de la validez, eficacia, ejecución o interpretación de los contratos de la administración pública, con excepción de los casos en que es obligatorio o se decida, conforme a ley, someter a conciliación o arbitraje la controversia.
6. Las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública.

Pretensiones en el proceso contencioso administrativo

1. La declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos.
2. El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines.
3. La declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo.
4. Se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.
5. La indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnable, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones antes mencionadas.

Caso especial de acumulación de pretensiones sucesivas.

Es posible que el demandante incorpore al proceso otra pretensión referida a una nueva actuación administrativa. El pedido de acumulación puede presentarse hasta antes de la expedición de la sentencia en primer grado, el que se resolverá previo traslado a la otra parte.

Si a consecuencia de la referida incorporación, es necesaria la citación a audiencia para la actuación de un medio probatorio, el Juez dispondrá su realización.

El Juez oficiará a la entidad demandada para que remita el expediente administrativo o los actuados referidos a la actuación administrativa incorporada o, en su defecto, la entidad podrá remitir copias certificadas de los mismos.

Facultades del Órgano Jurisdiccional

Son facultades del órgano jurisdiccional las siguientes:

1.- CONTROL DIFUSO

En el proceso contencioso administrativo procede aún en caso de que la actuación impugnada se base en la aplicación de una norma que transgreda el ordenamiento jurídico. En este supuesto, la inaplicación de la norma se apreciará en el mismo proceso.

2.- MOTIVACIÓN EN SERIE

Las resoluciones judiciales deben contener una adecuada motivación. Cuando se presenten casos análogos y se requiera idéntica motivación para la resolución de los mismos, se podrán usar medios de producción en serie, siempre que no se lesione las garantías del debido proceso, considerándose cada uno como acto independiente.

Competencia territorial

Es competente para conocer el proceso contencioso administrativo en primera instancia, a elección del demandante, el Juez en lo contencioso administrativo del lugar del domicilio del demandado o del lugar donde se produjo la actuación materia de la demanda o el silencio administrativo.

Competencia funcional

Son competentes para conocer el proceso contencioso administrativo el Juez Especializado y la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo, en primer y segundo grado, respectivamente. Cuando el objeto de la demanda verse sobre actuaciones del Banco Central de Reserva del Perú (BCR), Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) y de la Superintendencia Nacional de Salud, es competente, en primera instancia, la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior respectiva. En este caso, la Sala Civil de la Corte Suprema resuelve en apelación y la Sala Constitucional y Social en casación, si fuera el caso. Es competente para conocer la solicitud de medida cautelar la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior.

En los lugares donde no exista juez o Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo, es competente el Juez en lo Civil o el Juez Mixto en su caso, o la Sala Civil correspondiente.

Remisión de oficio

- En aquellos casos en los que se interponga demanda contra las actuaciones administrativas, el Juez o Sala que se considere incompetente conforme a ley, remitirá de oficio los actuados al órgano jurisdiccional que corresponda, bajo sanción de nulidad de lo actuado por el Juez o Sala incompetente.

Legitimidad para obrar activa

Tiene legitimidad para obrar activa quien afirme ser titular de la situación jurídica sustancial protegida que haya sido o esté siendo vulnerada por la actuación administrativa impugnable materia del proceso.
También tiene legitimidad para obrar activa la entidad pública facultada por ley para impugnar cualquier actuación administrativa que declare derechos subjetivos; previa expedición de resolución motivada en la que se identifique el agravio que aquella produce a la legalidad administrativa y al interés público, y siempre que haya vencido el plazo para que la entidad que expidió el acto declare su nulidad de oficio en sede administrativa.

Legitimidad para obrar activa en tutela de intereses difusos

Cuando la actuación impugnable de la administración pública vulnere o amenace un interés difuso, tendrán legitimidad para iniciar el proceso contencioso administrativo:

1. El Ministerio Público, que en estos casos actúa como parte.
2. El Defensor del Pueblo.
3. Cualquier persona natural o jurídica.

Legitimidad para obrar pasiva

La demanda contencioso administrativa se dirige contra:

1. **La entidad administrativa que expidió en última instancia el acto o la declaración administrativa impugnada.**
2. **La entidad administrativa cuyo silencio, inercia u omisión es objeto del proceso.**
3. **La entidad administrativa cuyo acto u omisión produjo daños y su resarcimiento es discutido en el proceso.**
4. **La entidad administrativa y el particular que participaron en un procedimiento administrativo trilateral.**
5. **El particular titular de los derechos declarados por el acto cuya nulidad pretenda la entidad administrativa que lo expidió.**
6. **La entidad administrativa que expidió el acto y la persona en cuyo favor se deriven derechos de la actuación impugnada.**
7. **Las personas jurídicas bajo el régimen privado que presten servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado están incluidas en los supuestos previstos precedentemente, según corresponda.**

Representación y defensa de las entidades administrativas

- La representación y defensa de las entidades administrativas estará a cargo de la Procuraduría Pública competente o, cuando lo señale la norma correspondiente, por el representante judicial de la entidad debidamente autorizado.

- Todo representante, judicial de las entidades administrativas, dentro del término para contestar la demanda, pondrá en conocimiento del titular de la entidad su opinión profesional motivada sobre la legalidad del acto impugnado, recomendándole las acciones necesarias en caso de que considere procedente la pretensión.

Agotamiento de la vía administrativa

Es requisito para la procedencia de la demanda el agotamiento de la vía administrativa.

Excepciones

No será exigible el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes casos:

1. Cuando la demanda sea interpuesta por una entidad administrativa.

2. Cuando en la demanda se formule como pretensión la realización de una determinada actuación. En este caso el interesado deberá reclamar el cumplimiento de la actuación omitida. Si en el plazo de quince días de presentado el reclamo no se cumpliese con realizar la actuación administrativa el interesado podrá presentar la demanda correspondiente.

3. Cuando la demanda sea interpuesta por un tercero al procedimiento administrativo en el cual se haya dictado la actuación impugnable.

4. Cuando la pretensión planteada esté referida al contenido esencial del derecho a la pensión y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa.

Modificación y ampliación de la demanda.

El demandante puede modificar la demanda, antes de ser notificada al igual que puede ampliarse la demanda siempre que, sea antes de expedida la sentencia, se produzcan nuevas actuaciones impugnables que sean consecuencia directa de aquella o aquellas que sean objeto del proceso. En estos casos, se deberá correr traslado a la parte demandada por el plazo de **tres días**.

Plazos

La demanda se interpone dentro de los siguientes plazos:

1. Cuando el objeto de la impugnación sean las actuaciones mencionadas anteriormente, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de la actuación.

2. Cuando la ley faculte a las entidades administrativas a iniciar el proceso contencioso administrativo, el plazo será el establecido en la Ley, salvo disposición legal contraria.

3. Cuando se trate de silencio administrativo negativo. Carece de eficacia el pronunciamiento una vez notificada con la demanda. Si el acto expreso se produce antes de la notificación, el órgano jurisdiccional podrá, incorporar como pretensión la impugnación de dicho acto o concluir el proceso. Cuando se trate de cualquier otra omisión de las entidades distinta del silencio administrativo negativo, no se computará plazo para interponer la demanda.

4. Cuando se trate de silencio administrativo positivo por transcurso del plazo previsto en la Ley o por normas especiales, el plazo para el tercero legitimado será de tres meses.

5. Cuando se pretenda impugnar actuaciones materiales que no se sustenten en actos administrativos el plazo será de tres meses después de tomar conocimiento de estas.

6. Cuando la pretensión sea planteada por un tercero al procedimiento administrativo que haya sido afectado con la actuación impugnable, los plazos previstos serán computados después de tener conocimiento. Los plazos referidos son de caducidad.

Requisitos de admisibilidad

Son requisitos especiales de admisibilidad de la demanda los siguientes:

1. El documento que acredite el agotamiento de la vía administrativa, salvo las excepciones.
2. La entidad administrativa que demande la nulidad de sus propios actos deberá acompañar el expediente de la demanda.

Improcedencia de la demanda

La demanda será declarada improcedente en los siguientes supuestos:

1. Cuando sea interpuesta contra una actuación no contemplada.
2. Cuando se interponga fuera de los plazos exigidos. El vencimiento del plazo para plantear la pretensión por parte del administrado, impide el inicio del proceso judicial respecto a la misma actuación impugnable.
3. Cuando el administrado no haya cumplido con agotar la vía administrativa, salvo excepciones.
4. Cuando exista otro proceso idéntico.
5. Cuando no se haya vencido el plazo para que la entidad administrativa declare su nulidad de oficio.
6. Cuando no se haya expedido la resolución motivada.
7. Los supuestos previstos en el artículo 427 del C.P.P.

Remisión de actuados administrativos

Al admitir a trámite la demanda, el Juez ordenará, a la Entidad Administrativa, a fin de que el funcionario competente remita copia certificada del expediente con lo relacionado a la actuación impugnada, en un plazo de quince días hábiles, con los apremios que el Juez estime necesarios para garantizar el efectivo cumplimiento de lo ordenado, pudiendo imponer a la Entidad multas compulsivas y progresivas en caso de renuencia.
El Juez ante la manifiesta renuencia a cumplir con el mandato, prescindirá del expediente.
El incumplimiento de lo ordenado a la entidad administrativa no suspende la tramitación del proceso, debiendo el Juez en este caso aplicar lo dispuesto en el artículo 282 del Código Procesal Civil, al momento de resolver.

Efecto de la Admisión de la demanda

- La admisión de la demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, salvo que el Juez mediante una medida cautelar o ley, dispongan lo contrario.

Proceso Urgente

Se tramita como proceso urgente únicamente las siguientes pretensiones:

1. El cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo.
2. El cumplimiento por la administración de una determinada actuación a la que se encuentre obligada.
3. Las relativas a materia previsional en cuanto se refieran al contenido esencial del derecho a la pensión.

Para conceder la tutela urgente se requiere del mérito de la demanda y sus recaudos.

a) Interés tutelable cierto y manifiesto,
b) Necesidad impostergable de tutela, y
c) Que sea la única vía eficaz para la tutela del derecho invocado.

Reglas de Procedimiento

Cualquiera de las pretensiones será tramitada, bajo responsabilidad de quien lo pide, como medida urgente previo traslado a la otra parte por el plazo de tres días. Vencido el plazo, con o sin absolución de la demanda, el Juez dictará en la sentencia la medida que corresponda a la pretensión invocada dentro del plazo de cinco días. El plazo para apelar la sentencia es de cinco días, contados a partir de su notificación y se concede con efecto suspensivo. Las demandas cuyas pretensiones no satisfagan los requisitos para la tutela urgente, se tramitarán conforme a las reglas de proceso especial.

Reglas del proceso ordinario

- **En esta vía no procede reconvención.**
- **Transcurrido el plazo para contestar la demanda, el Juez expide una resolución declarando la existencia de una relación jurídica procesal válida; o la nulidad y la consiguiente conclusión del proceso por invalidez insubsanable de la relación.**
- **Subsanados los defectos, el Juez declarará saneado el proceso por existir una relación jurídica. En caso contrario, lo declarará nulo y consiguientemente concluido.**
- **Cuando se hayan interpuesto excepciones o defensas previas, la declaración referida se hará en la resolución que las resuelva.**
- **Si el proceso es declarado saneado, este deberá contener, además, la fijación de Puntos controvertidos y la declaración de admisión o rechazo, de los medios probatorios ofrecidos. Cuando la actuación de los medios probatorios ofrecidos lo requiera, el Juez señalará día y hora para la realización de una audiencia de pruebas. La decisión por la que se ordena la realización de esta audiencia o se prescinde de ella es impugnable y la apelación será concedida sin efecto suspensivo y con la calidad de diferida. Luego de expedido el auto de saneamiento, se dicta sentencia. Las partes pueden solicitar al juez la realización de informe oral, que será concedido en mérito de la solicitud.**

Plazos

Los plazos se computan desde el día siguiente de recibida la notificación. Los plazos aplicables son:
a) Tres días para interponer tacha u oposiciones a los medios probatorios, contados desde la notificación que los tiene por ofrecidos;
b) Cinco días para interponer excepciones o defensas, contados desde la notificación de la demanda;
c) Diez días para contestar la demanda,
d) Tres días para solicitar informe oral, desde la notificación de la resolución que dispone que el expediente se encuentra en el estado de dictar sentencia;
e) Quince días para emitir sentencia, desde la vista de la causa. De no haberse solicitado informe oral ante el juez, el plazo se computa desde el día siguiente de vencido el plazo para dicha solicitud.
f) Cinco días para apelar la sentencia.

Notificación electrónica

Las notificaciones de las resoluciones que se dicten en el proceso se efectuarán mediante sistemas de comunicación salvo cuando se trate de las siguientes resoluciones:
1. El traslado de la demanda, inadmisibilidad o improcedencia;
2. La citación a audiencia;
3. El auto que se pronuncia sobre el saneamiento procesal, fijación de puntos controvertidos, saneamiento probatorio y/o el juzgamiento anticipado;
4. La sentencia; y,
5. Las otras resoluciones que el Juez disponga motivadamente. Las resoluciones mencionadas se notificarán mediante cédula. La notificación electrónica surte efectos desde el día siguiente que llega a la dirección electrónica.